



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7446

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.722.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/94/2019 Rady Miejskiej Będzina z dnia 26 września 2019r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Będzin dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, w części określonej w:

- § 5 ust. 4 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

- § 12 ust. 5 pkt 7 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów : "promowanie miasta,", § 12 ust. 6 pkt 5, 7, 8, 9, 13, 14, 16 i 19 załącznika do uchwały, § 12 ust. 11 załącznika do uchwały, § 13 ust. 1 pkt 13 załącznika do uchwały oraz § 13 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 49 ust. 2 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 września 2019 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr XV/94/2019 w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Będzin dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2019 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska Będzina wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący

dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstępianie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materia, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 30 ust. 6 ustawy organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, tu: Rada Miejska Będzina uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,

2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 pkt 1 – 4 i ust. 2 ustawy, wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

W przepisie art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Podkreślić należy, że wysokość i warunki przyznania dodatku funkcyjnego nie mogą być uzależnione od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinny jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Dodatek funkcyjny różni się od wszystkich innych dodatków tym, że jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez pracownika. Jest to stały składnik wynagrodzenia pracownika na stanowisku kierowniczym, gdyż dodatek funkcyjny stanowi nie tylko ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, ale także za zwiększony zakres odpowiedzialności za działania własne i podległych pracowników, za stopień utrudnienia pracy itp. (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/Wr 372/08, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie do zaakceptowania w aktualnym porządku prawnym jest więc postanowienie § 5 ust. 4 załącznika do uchwały o następującym brzmieniu: *Ustaloną na podstawie ust. 1 wysokość dodatku funkcyjnego prezydent miasta Będzina może zwiększyć maksymalnie o 20%, uwzględniając przede wszystkim złożoność zadań dyrektora, realizację przez niego dodatkowych zadań organizacyjnych (np. prowadzenie oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, oddziałów integracyjnych lub specjalnych, sportowych) a także warunki społeczne i środowiskowe, w jakich szkoła funkcjonuje.*

Wyżej wskazana regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż przyznaje prezydentowi miasta uprawnienie do zwiększenia dodatku funkcyjnego do 20%, które to podwyższenie uzależnione od jego swobodnego uznania. Przede wszystkim wskazać należy, iż Rada nieprawidłowo określiła przesłanki, od

których uzależnia się wysokość podwyższenia przez prezydenta dodatku funkcyjnego tj. zarówno poprzez ustanowienie katalogu otwartego przesłanek, jak również z uwagi na nieprecyzyjne, niedokładne ich określenie (jak np. złożoność zadań). To powoduje, iż brak jest szczegółowego i konkretnego określenia przesłanek oraz wskazania, w jaki sposób każda z nich wpływa na wysokość dodatku funkcyjnego. Podkreślić należy, iż dodatek funkcyjny jest ściśle i bezpośrednio związany z funkcją wykonywaną przez nauczyciela. Konieczne jest więc takie określenie kryteriów przyznawania dodatku funkcyjnego, by stawki tego dodatku można było określić stosownie do intencji organu stanowiącego, a w konsekwencji, aby uprawniony do dodatku mógł ją zidentyfikować. Wysokość dodatku funkcyjnego nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać regulację § 5 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzeczną z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera jeszcze inne nieprawidłowości.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 49 ust. 2 ustawy organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Zdaniem organu nadzoru ustawowe upoważnienie organu prowadzącego szkołę do ustalenia kryteriów przyznawania nagród dla nauczycieli obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę oceny pracy nauczyciela, które związane są tylko i **wyłącznie** z jego pracą dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, a także realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacją innych zadań statutowych szkoły. A zatem, w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 12 ust. 5 pkt 7 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: "promowanie miasta", § 12 ust. 6 pkt 5, 7, 8, 9, 13, 14, 16 i 19 załącznika do uchwały oraz § 13 ust. 1 pkt 13 załącznika do uchwały które dotyczą m.in. promowania miasta, pozyskiwania środków pozabudżetowych, zarządzania finansami i majątkiem szkoły, osiągnięć w pracy nad rozwojem zawodowym pracowników, umiejętności rozwiązywania konfliktów, dbania o mienie szkoły) stanowi wykroczenie poza delegację i w ocenie organu nadzoru nie może stanowić kryterium przyznania nagrody za osiągnięcia w pracy nauczyciela w sferze dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Jednocześnie, za wykroczenie poza delegację ustawową z art. 49 ust. 2 ustawy należy uznać regulację zawartą w § 12 ust. 11 załącznika do uchwały oraz w § 13 ust. 5 załącznika do uchwały, w której określono, iż przyznanie nagrody potwierdza się okolicznościowym dyplomem, a jego kopię umieszcza się w teczce akt osobowych nauczyciela. W ocenie organu nadzoru, powyższe nie mieści się w zakresie kryteriów i trybu przyznawania nagród.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/94/2019 Rady Miejskiej Będzina z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez Miasto Będzin dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagród za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**